

Jörg Faust

Politische Herrschaft und Außenpolitik in Mexiko

1. Einleitung

Kaum ein Land des lateinamerikanischen Subkontinents verfügt über eine so wechselreiche und in Phasen geradezu turbulente Außenpolitik wie Mexiko. Nach der langen und blutigen Unabhängigkeitsbewegung (1810-1821) folgte bis tief in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts eine Phase chronischer politischer Instabilität, in welcher Mexiko zum Spielball fremder Mächte wurde. Der mexikanisch-US-amerikanische Krieg (1845-1848), die anhaltenden Interventionsversuche europäischer Großmächte, die in der Errichtung eines mexikanischen Kaiserreiches (1864-1867) unter dem Habsburger Maximilian gipfelten, sowie die US-Interventionen während der mexikanischen Revolution waren denn auch prägendes Erbe für das postrevolutionäre Mexiko. Die USA wurden hierbei spätestens während der Herrschaft von Porfirio Díaz (1876-1910) zum wichtigsten externen Einflussfaktor der mexikanischen Außenpolitik und verdrängten die frühere Bedeutung europäischer Mächte. Während die zentralamerikanischen Staaten eine eher politisch instabile "Nachbarschaft" im Süden Mexikos konstituierten, stellte die Exponiertheit gegenüber der Weltmacht im Norden eine zentrale Herausforderung für die außenpolitische Strategiekonzeption mexikanischer Regierungen im 20. Jahrhundert dar: Einerseits wirkte sich die Präsenz der USA zwar als Schutz gegenüber Drittländern aus, da die USA nie bereit waren, eine durch Dritte verursachte Destabilisierung an ihrer südlichen Grenze zu dulden (Fanger 1992: 87; Mols 1993: 150). Doch andererseits konstituierte die Existenz eines militärisch und ökonomisch so überlegenen Nachbarn ein strategisches Spannungsfeld zwischen Souveränitätsanspruch und faktischer Dependenz. "Armes Mexiko, so weit von Gott und so nah an den Vereinigten Staaten", lamentierte denn auch Porfirio Díaz, der in seiner autokratisch verordneten Modernisierungsstrategie die Anbindung an die USA als einzige Möglichkeit betrachtete, die Entwicklungsblockaden Mexikos zu überwinden. Der Ausruf jenes Diktators symbolisiert mithin eine bilaterale Beziehung, die das Land mehr als die Hälfte seines ursprünglichen Territoriums

gekostet hat und die sich als Konsequenz der Monroe-Doktrin in politischer und ökonomischer Intervention manifestierte.

Der Bedeutung der USA für Mexiko kam jedoch keine deterministische Wirkung auf die Wahl außenpolitischer Strategien mexikanischer Regierungen zu. Vielmehr schwankten die Strategien mexikanischer Außenpolitik gegenüber den USA in den letzten 130 Jahren zwischen Versuchen verstärkter Anbindung und Bestrebungen nach mehr Unabhängigkeit.¹ Diese Dynamik wird besonders deutlich, wenn man die Entwicklung der mexikanischen Außenpolitik von der Etablierung des postrevolutionären Regimes der institutionalisierten Revolutionspartei (PRI) bis in die Gegenwart betrachtet. In dieser Zeit fand ein allmählicher Wandel von der Abgrenzung hin zur Annäherung an die USA statt. Für den Beginn der Abgrenzungsphase steht hierbei die 1938 erfolgte Verstaatlichung des mexikanischen Erdölsektors gegen den Willen der USA. Die Verhandlungen über die Einrichtung einer nordamerikanischen Freihandelszone NAFTA zu Beginn der 1990er Jahre hingegen verdeutlichen den Wandel hin zur Annäherung an die USA. Dieser sich graduell vollziehende Veränderungsprozess, so die hier vertretene These, lässt sich vor allem durch binnengesellschaftliche Transformationsprozesse erklären, nämlich den Wandel von einer autoritär-korporatistischen und nationalistisch geschlossenen Herrschaftsstruktur hin zu einer eher liberalen und gegenüber dem internationalen Umfeld geöffneten Ordnung.² Weiterhin legt die folgende Analyse nahe, dass der ebenfalls in diesem Wandlungsprozess veränderte ideelle Diskurs mexikanischer Außenpolitik auf die strategischen Interessen der jeweils dominanten Elitegruppen im mexikanischen Herrschaftsapparat zurückgeführt werden kann. Um diese Thesen zu erläutern, soll in den beiden folgenden Kapiteln zunächst die Entwicklung der mexikanischen Außenpolitik vor dem Hintergrund des Wandels politischer Herrschaft dargestellt werden. In einem letzten Kapitel wird dieser Transformationsprozess sodann um eine akteurszentrierte Perspektive ergänzt.

¹ Zur Entwicklung der Außenpolitik im postrevolutionären Mexiko vgl. u.a. Ojeda (1984); Velázquez (1995).

² Zum mexikanischen Korporatismus vgl. u.a. Lauth (1991); zum Aufstieg und Niedergang des PRI-Regimes vgl. u.a. Faust (2001).

2. Souveränität, Diversifizierung und autoritär-korporatistische Herrschaft

Aus den autoritären Eigenschaften des in den 1930er Jahren aus den Revolutionswirren hervorgegangenen politischen Systems und der historischen Erfahrung externer Interventionen resultierte in Mexiko ein Satz außenpolitischer Leitlinien, die sich im Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und in einer meist passiven, sich auf die juristische Argumentation in multilateralen Foren beschränkenden Außenpolitik äußerten. In dem Moment, in dem sich jedoch interne Legitimationsdefizite aus der mangelhaften innenpolitischen Umsetzung der Revolutionsprinzipien Solidarität und soziale Gerechtigkeit auftraten, wurde die Außenpolitik zur Legitimationsbeschaffung instrumentalisiert und bediente sich zusätzlich des dritten und wichtigsten Revolutionsprinzips der nationalstaatlichen Souveränität. Dabei spiegelte die 1938 erfolgte Verstaatlichung des mexikanischen Erdölsektors am deutlichsten die Etablierung einer neuen Herrschaftsordnung wider. Nach innen autoritär-korporatistisch angelegt und basierend auf einem staatsinterventionistisch geprägten Entwicklungsmodell, fungierten der PRI und die mit diesem eng verwobene staatliche Bürokratie als zentrale Verteilungsmechanismen zur Sicherung und Erweiterung politischer Legitimation. Zur Sicherung dieser Herrschaftsstruktur bedurfte es daher einer Außenpolitik, die sich gegenüber der politisch wie ökonomisch liberalen Ordnung der USA abgrenzte.³ Entsprechend war die traditionelle Außenpolitik auf formale Souveränitätskriterien und die Ablehnung der Einmischung in innere Angelegenheiten fixiert und fand ihren Ausdruck in zunächst drei, später vier außenpolitischen Doktrinen:

- 1) der *Carranza-Doktrin* von 1918, die das Prinzip der Nichteinmischung als Interventionsverbot in die Einmischung innerer Angelegenheiten anderer Staaten festschrieb;
- 2) der *Estrada-Doktrin* von 1930, die den Anspruch auf diplomatische Anerkennung fremder Regierungen unabhängig von deren interner Legitimität festlegte;

³ Die Regierungen in Washington, zwar grundsätzlich kritisch gegenüber dem PRI-Regime eingestellt, erkannten jedoch die innenpolitische Funktion der außenpolitischen Rhetorik und akzeptierten einen bestimmten Grad an bilateralen Dissonanzen im Interesse der inneren politischen Stabilität ihres südlichen Nachbarlandes (Schirm 1995: 18).

- 3) der *Cárdenas-Doktrin* von 1938, welche die Verstaatlichung strategischer Industriesektoren festlegte und ausländische Investoren den Gesetzen des Gastlandes unterwarf; sowie
- 4) der *Echeverría-Doktrin* von 1974, die das Recht auf wirtschaftspolitische Selbstbestimmung der Entwicklungsländer bei gleichzeitiger Unterstützung durch die Industrieländer einforderte (Fanger 1992: 88).

In Verbindung mit diesen Doktrinen wurde der kontinuierliche Bezug auf die Revolutionsideale zur Stärkung der politischen Legitimation genutzt. Die zum politischen Mythos stilisierte Revolution als Geburtsstunde des modernen Mexiko und als identitätsstiftendes Ereignis für eine politische Gemeinschaft manifestierte sich außenpolitisch in einem exaltierten Nationalismus und wurde konsensfördernd verwendet. So galt es, die Einzigartigkeit des korporatistisch geprägten mexikanischen Entwicklungsmodells besonders gegenüber den USA hervorzuheben und Phasen der sozioökonomischen Stagnation zu überdecken (Mols 1981). Ein solcher Nationalismus konnte sich allerdings auf Grund des Sicherheitsschattens des überlegenen Nachbarstaates nie in eine expansionistische Außenpolitik verwandeln, sondern bediente sich friedfertiger Mittel bei den Versuchen, mittels der Außenpolitik die internationale Akzeptanz der eigenen Revolutionsprinzipien zu erreichen. Antimilitaristische Elemente zeigten sich etwa in den Bemühungen auf multilateraler Ebene, die Verbreitung von Atomwaffen zu bremsen, oder bei den kontinuierlichen Bemühungen, als friedensstiftender Vermittler bei regionalen Konflikten zu wirken. Auf Grund der begrenzten Reichweite solcher sicherheitspolitischen Bemühungen, wurde die Wohlfahrtsdimension politischer Herrschaft das dominante Element der mexikanischen Außenpolitik. Interne und externe Herausforderungen sollten unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten in der Außenpolitik so verbunden werden, dass das politische Regime Mexikos als einzig legitimer Hüter der Revolutionsideale auftreten konnte. Exemplarisch können hierfür drei Episoden mexikanischer Außenpolitik zwischen 1945 und 1982 angeführt werden (Faust 2001b: Kap. 3.2).

- 1) Mit Beginn der Amtszeit des Präsidenten López Mateos (1958-1964) wurde das PRI-Regime angesichts der stagnierenden Landreformen und politischen Partizipationsforderungen erstmals mit deutlichen Legitimationsverlusten konfrontiert. Neben einer Mischung aus Repression und politischer Kooptation setzte das Regime auch die Außenpolitik zur Befriedung der innenpolitischen Spannungen ein. Die Regierung beteiligte

sich aktiv an den entstehenden lateinamerikanischen Integrationsmechanismen, und gleichzeitig erfolgte eine Annäherung an die Blockfreienbewegung sowie an die OPEC. Diese Aktivitäten wurden mit dem innenpolitischen Diskurs verwoben und als internationale Vertretung der Ideale "Solidarität" und "Soziale Gerechtigkeit" interpretiert. Auch die Beibehaltung der Beziehungen zu dem nunmehr sozialistischen Kuba reihte sich in die Bemühungen um die Herstellung nationaler Souveränität und internationaler Solidarität ein. Indem die mexikanische Regierung das Castro-Regime anerkannte, wurde gegenüber dem Nachbarn im Norden die eigene, staatliche Mündigkeit demonstriert und die Verpflichtung gegenüber den Revolutionsidealen betont (Ojeda 1984: 46-50).

- 2) War die Amtszeit von López Mateos durch einen ersten, auch innenpolitisch motivierten Aktivismus in der Außenpolitik gekennzeichnet, so lässt sich in der Präsidentschaft von Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) die Hochphase des zur Rechtfertigung politischer Herrschaft instrumentalisierten mexikanischen *Tercermundismo* verorten. Nachdem das Regime den 1968 vorgetragenen Partizipationsforderungen von Teilen der Bevölkerung mit massiver Repression entgegengetreten war und das bis dato erfolgreich praktizierte Entwicklungsmodell importsubstituierender Industrialisierung erste Schwächen zeigte, begann in den siebziger Jahren eine andauernde Legitimationskrise der postrevolutionären Ordnung. Mit dem Erlahmen der ökonomischen Dynamik zeigte sich angesichts immer offensichtlicherer Distributionsmängel auch, dass das Solidaritätsprinzip innenpolitisch nur mangelhaft umgesetzt worden war (Ojeda 1984: 110). Einseitige und nicht abgesprochene Maßnahmen in der Drogenbekämpfung und der Außenhandelspolitik seitens der USA sowie die Verringerung der US-amerikanischen Entwicklungshilfe verdeutlichten der mexikanischen Regierung zudem die eigene Verwundbarkeit gegenüber unilateralen Maßnahmen des nördlichen Nachbarn. Innenpolitische Schwäche und außenwirtschaftliche Abhängigkeit führten in dieser Zeit jedoch noch nicht zur Annäherung gegenüber den USA. Vielmehr suchte die Regierung, den Handlungsspielraum des staatsinterventionistischen und korporatistischen Regimes über außenwirtschaftliche Diversifizierungsbemühungen und über im Ausland aufgenommene Kredite zu erweitern. Die Diversifizierungsbestrebungen drückten sich erneut in der nachdrücklichen Unterstützung der Süd-Süd-Kooperation aus. Indem die Regierung unter Echeverría die Solidarisierung mit anderen Entwicklungsländern und die Abgrenzung von den

USA hervorhob, wurden die eigenen revolutionären Legitimationsmaßstäbe partiell von der Innen- auf die Außenpolitik übertragen. Im Zusammenspiel mit sehr graduellen politischen Liberalisierungsmaßnahmen sollte die Außenpolitik dazu beitragen, weitere politische Eruptionen wie die von 1968 zu verhindern. So diente etwa das auf mexikanisch-venezolanische Initiative 1975 gegründete lateinamerikanische Wirtschaftssystem SELA, die Annäherung an die Volksrepublik China und die Intensivierung der Beziehungen zu den sozialistischen Regimen Chiles und Kubas der internen Stabilisierung des PRI-Regimes, da diese Maßnahmen die politische Korrektheit der mexikanischen Regierung gegenüber den linksgerichteten Intellektuellen hervorhoben. Der gemeinsame Deckmantel eines reaktivierten Nationalismus reichte als "Palliativ für innersystemische Spannungen" aber nicht mehr aus, da vor allem die sozioökonomischen Modernisierungsprobleme hierdurch nicht behoben werden konnten (Mols 1981: 171). Da die über die ansteigende Auslandsverschuldung finanzierten Wachstumsraten nicht mit effizienzfördernden Wirtschaftsreformen einhergingen, verschlechterte sich die makroökonomische Situation, und es kam zur ersten jener sich bis 1994 wiederholenden Währungskrisen, die aus Abwertung und Zahlungsbilanzanpassungen mit dem darauf folgenden Phänomen der Kapitalflucht bestanden (Schröder 1992: 61f.; Faust 2001a).

- 3) Die 1976 angetretene Regierung López Portillo (1976-1982) erbte somit eine ökonomische Krise, verbunden mit weiterem politischen Legitimationsentzug. Durch die ökonomische Instabilität bedingt, reduzierte die mexikanische Regierung den unter Echeverría gepflegten *tercermundismo* und intensivierte widerwillig auf Grund außenwirtschaftlicher Zwänge die Beziehungen zu den USA und dem von den Industrieländern dominierten IWF. Die Schwierigkeiten des Staates, angesichts geringer werdender Ressourcen zur legitimationsfördernden Verteilung an die unterschiedlichen, im mexikanischen Korporatismus eingebundenen Interessengruppen, schien somit auch massiv auf die Außenpolitik auszustrahlen. Die sich andeutende Wende wurde 1977 jedoch zunächst durch die Instrumentalisierung der mexikanischen Erdölreserven gebremst. Zum einen bot sich das in den 1970er Jahren besonders wertvolle Gut als Verhandlungspfand für die Gestaltung der Beziehungen zu den USA an, welches gegen die Demokratie- und Menschenrechtspolitik der Carter-Administration ausgespielt werden konnte. Zum zweiten versprach der Erdölreichtum das Ende aller Zahlungsbilanzschwierigkeiten und über

die wiedergewonnene Kreditwürdigkeit des mexikanischen Staates die Aufrechterhaltung des interventionistischen Wirtschaftsmodells mit dem PRI in der Doppelrolle als zentralem Verteiler materieller Ressourcen und Käufer politischer Loyalität. Der so gewonnene Handlungsspielraum wurde im eskalierenden Zentralamerikakonflikt genutzt. Denn mit dem Erstarken der Revolutionsbewegung in Nicaragua und den Guerillaaktivitäten in El Salvador und Guatemala konnte die mexikanische Regierung eine Zentralamerikastrategie konzipieren, die sich auf Grund der außenwirtschaftlich wiedergewonnenen Manövrierfähigkeit innenpolitisch erneut als Abgrenzung gegenüber den USA und als Solidaritätsbekundung gegenüber den Reform- und Revolutionsbewegungen einer kulturell und historisch "verwandten" Region verwenden ließ. Erneut erblühte der Solidaritäts- und Souveränitätsdiskurs, in welchem das PRI-Regime als Hüter der mexikanischen Revolutionsideale und als Garant für nationalstaatliche Souveränität dargestellt wurde.

3. Liberalisierung und die Annäherung an die USA

War die traditionelle Außenpolitik des Regimes der Institutionalisierten Revolutionspartei auf die Erhaltung der Souveränität als Schutzklausel für die territoriale und herrschaftliche Integrität des autoritär-korporatistischen Regimes gerichtet, so führte die Schuldenkrise von 1982 der mexikanischen Regierung die Fiktion des klassischen Souveränitätsbegriffes vor Augen. Als bis *dato* deutlichstes Zeichen der Entgrenzung im Sachbereich Wohlfahrt belegte das Moratorium Mexikos, dass eine klare Trennlinie zwischen "innen" und "außen" auf Grund der ökonomischen Durchlässigkeit der mexikanischen Grenzen kaum mehr möglich schien. Der Staat, verkörpert durch das etablierte System des PRI, konnte offensichtlich seinen exklusiven Anspruch, die Wohlfahrtsinteressen aller Mexikaner nach innen und außen zu vertreten, nicht mehr umsetzen. Die mexikanischen Regierungen von Miguel de la Madrid (1982-1988) über Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) bis zu Ernesto Zedillo (1994-2000) entschieden sich vor dem Hintergrund des offensichtlich gewordenen Spannungsfeldes zwischen Souveränität und Interdependenz für eine Anpassung des außenpolitischen Legitimationsinstrumentariums. Statt einen positiven Zusammenhang zwischen nationalstaatlicher Souveränität und Abgrenzung gegenüber den Industrieländern herzustellen und über die Wahrung der Revolutionsideale einen Legitimationsgewinn zu erzielen, konzentrierten sich die Anstrengungen nun auf die Reduzierung der Interdependenz-Verwundbarkeit und auf die marktwirt-

schaftliche Integration in ein von den Industrieländern geprägtes Weltwirtschaftssystem. Zwar blieben Begriffe wie Souveränität und Nation zunächst wesentliche Bestandteile der politischen Rhetorik, sie wurden allerdings der auf Effizienz- und Rationalitätskriterien basierenden neuen Interdependenzlogik angepasst (Mabire 1994). Damit einher ging auch eine Annäherung Mexikos an die USA, die durch das Ende des Ost-West-Konfliktes verstärkt wurde (Schirm 1994).

- 1) Unter der Regierung Miguel de la Madrid (1982-1988) vollzog sich dieser Wechsel nicht abrupt, sondern zunächst lediglich graduell. So wurde etwa das US-Angebot eines bilateralen Handelsabkommens noch nach dem Beginn der Schuldenkrise abgelehnt, obwohl eine Zustimmung aus ökonomischer Perspektive vorteilhaft gewesen wäre (Helfrich 1991: 145-147). Auch im Zentralamerikakonflikt hielt die mexikanische Regierung an ihrer oppositionellen Haltung gegenüber den USA fest. Gleichfalls optierte die mexikanische Regierung bei den Verhandlungen über die Staatsschulden bis 1985 zumindest vordergründig eher für eine Solidarisierungsstrategie mit anderen lateinamerikanischen Schuldnerstaaten, galt aber bereits seit 1983 als Musterschüler der vom IWF propagierten Anpassungsmaßnahmen.⁴ Mit einem Maßnahmen-Mix aus Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung wurde begonnen, dem Staat einen Teil der Verantwortung für die sozioökonomische Entwicklung des Landes zu entziehen. Der eingeleitete Rückzug des Staates führte jedoch zu hohen sozialen Belastungen und zu einer Erosion der ehemals bewährten Ordnung sozialer Einbindung und politischer Legitimation; die Zustimmung für den PRI innerhalb der Bevölkerung nahm drastisch ab. Dennoch begann die institutionelle Verankerung der Weltmarktintegration 1986 mit dem mexikanischen Beitritt zum GATT sowie der Akzeptanz des Baker-Plans bei der Behandlung der Schuldenproblematik (Boris 1996: 30-48).
- 2) Unter der Regierung Salinas de Gortari (1988-1994) erlebte die unter seinem Vorgänger initiierte Liberalisierung und Deregulierung der Außenwirtschaftspolitik eine weitere Intensivierung. Dies kann am besten an der Annäherung zu dem nördlichen Nachbarn deutlich gemacht werden. Im Zuge zunehmender Globalisierung und der internationalen Epochenwende von 1989/90 sollten die USA aus der Perspektive der Regie-

⁴ Zu einer spieltheoretischen Interpretation der mexikanischen Schuldenverhandlungen vgl. Aggarwal (1996).

rung Salinas nunmehr eine Katalysatorenfunktion für das mexikanische Modernisierungsprojekt übernehmen. Um wenigstens einen Teil des haushaltspolitischen Spielraumes für die Verringerung der sozialen Anpassungskosten wiederzugewinnen, wurde 1989 das Problem der Staatsverschuldung in Zusammenarbeit mit den USA über den Brady-Plan entschärft. Am deutlichsten manifestierte sich die Kehrtwende der mexikanischen US-Politik in den auf eine mexikanische Initiative hin begonnenen Verhandlungen über eine Nordamerikanische Freihandelszone.⁵ Neben der institutionellen Absicherung des wichtigsten Exportmarktes hatte das 1994 in Kraft getretene Abkommen aus mexikanischer Perspektive auch die Funktionen, das neue Entwicklungsmodell gegen interne Widerstände zu schützen und den Produktionsstandort Mexiko über die Zugangsmöglichkeit zum US-Markt attraktiver zu gestalten (Lauth 1994; Thucker 1999). Die traditionellen Versuche der regionalen Diversifizierung der mexikanischen Außenpolitik besaßen nur noch ergänzenden Charakter und konnten nicht mehr als Solidarisierungsstrategie mit anderen Ländern des Südens aufgefasst werden. Die in den 1990er Jahren abgeschlossenen Handelsabkommen mit lateinamerikanischen Staaten – Chile, Bolivien, Kolumbien, Venezuela, Costa Rica – und die Annäherungsversuche an die asiatisch-pazifische Region, die sich 1993 mit dem Eintritt Mexikos in die *Asian Pacific Economic Cooperation* APEC konkretisierte, sollten das Land als ökonomischen Brückenkopf zwischen Lateinamerika bzw. Asien-Pazifik einerseits und den USA andererseits etablieren (Faust 2001b). Mit dem Eintritt in die OECD 1994 und dem zeitgleich erfolgten Austritt aus der Gruppe der 77 legte die Regierung Salinas endgültig die ehemals gepflegte Rolle eines Sprechers der Entwicklungsländer ab.

- 3) Die Regierung Ernesto Zedillo (1994-2000) wurde bei der Gestaltung ihrer Außenpolitik vom innenpolitischen Nachlass der Salinas-Administration nachhaltig beeinflusst. Die Bauernaufstände im Bundesstaat Chiapas und der Mord an dem Präsidentschaftskandidaten des PRI, Luis Donaldo Colosio, hatten den Erfolg der Wirtschaftsstrategie und die

⁵ Ein weiteres Indiz für die veränderten Beziehungen ist die bilaterale Präsidialdiplomatie: Kam es zwischen 1910 und 1994 zu insgesamt 50 Treffen der Präsidenten beider Länder auf bilateraler Ebene, so entfielen davon auf Salinas de Gortari alleine 13, von denen zwölf in den USA stattfanden. Danach folgen Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) mit acht, José López Portillo (1976-1982) mit sechs und Miguel de la Madrid (1982-88) mit fünf Treffen (*El Financiero*, 17.01.1996: 37).

Ernsthaftigkeit der Demokratisierungsbemühungen der Regierung Salinas in Frage gestellt. Die Währungs- und Wirtschaftskrise der Jahre 1994/95 (Faust 2000) als Konsequenz der unilateralen Öffnungsstrategie und einer fehlerhaften Währungspolitik entzog dem Regime dann endgültig die zu Beginn der neunziger Jahre teilweise wiedergewonnene Popularität. Der außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung Zedillo war somit maßgeblich von innenpolitischen Faktoren geprägt. Trotzdem behielt die neue Regierung Zedillo den von Salinas eingeschlagenen außenpolitischen Kurs bei. Wenngleich auch Zedillo um regionale Diversifizierung bemüht war, was sich u.a. in einem im März 2000 abgeschlossenen Freihandelsvertrag mit der EU niederschlug, wurde innerhalb der herrschenden Elite die Priorität intensiver und auf Kooperation basierender Beziehungen zu den USA anerkannt. Die Regierung Zedillo suchte die Unterstützung des nördlichen Nachbarn bei der Bewältigung der Finanzkrise von 1994/95 und akzeptierte als Gegenleistung für das unter der Führung der USA zusammengestellte Finanzierungspaket die Forderungen nach mehr Privatisierung auch in der Erdölindustrie, dem Symbol mexikanischer Autonomie seit deren Verstaatlichung 1938. Auch griff die Regierung Zedillo nur in wenigen Fällen auf den traditionellen Abgrenzungspopulismus zurück. So blieb auch die Intensivierung der Beziehungen zu anderen lateinamerikanischen Staaten unter dem alten Solidarisierungsaspekt weitgehend aus: Vielmehr trachtete die mexikanische Regierung danach, ihren aus dem Nordamerikanischen Freihandelsabkommen resultierenden Wettbewerbsvorteil gegenüber dem Rest des Subkontinents zu nutzen (Ortiz Mena 2003). Die bilaterale Agenda zwischen Mexiko und den USA war weiterhin Dreh- und Angelpunkt der mexikanischen Außenpolitik (Kaufman-Purcell 1997). Eine immer engere, gleichwohl asymmetrische Verklammerung zwischen Mexiko und den USA lässt sich an drei zentralen Punkten nachweisen und bedingte aus mexikanischer Perspektive die zunehmende Verschmelzung von innenpolitischen Themen mit solchen, welche die Beziehungen zu den USA betrafen: a) der hohe Grad an funktionaler Integration der mexikanischen Wirtschaft in den US-Markt – 1998 gingen über 80% der mexikanischen Exporte in die USA; b) die anhaltend hohe mexikanische Arbeitsmigration in die USA; sowie c) die Verwicklung von Funktionären, Militärs und Politikern in den Drogenhandel, der von den USA als Thema der nationalen Sicherheit behandelt wurde und in Mexiko den unter Ernesto Zedillo proklamierten Wandel zum demokra-

tischen Rechtsstaat betrifft. Bei unvermeidlichen Konflikten mit den USA, so etwa im Falle der verschärften US-Sanktionsmechanismen gegenüber Kuba, welche auch die mit dem Inselstaat Handel treibenden Drittstaaten treffen (Helms-Burton-Gesetz), neigte die Regierung Zedillo auf Grund der asymmetrischen Machtverteilung in den bilateralen Beziehungen jedoch nach wie vor dazu, diese Konflikte in multilaterale Foren hineinzutragen; sie griff damit auf ein traditionelles Mittel mexikanischer Außenpolitik zurück. Entsprechend hielt die rege Beteiligung Mexikos in der UNO, in der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), in der Rio-Gruppe und in der APEC auch nach der Annäherung an die USA an.⁶

- 4) Die Außenpolitik der Regierung von Präsident Vicente Fox, der die über sieben Jahrzehnte andauernde PRI-Herrschaft im Jahr 2000 beendete, unterschied sich trotz des vollzogenen Regimewechsels bislang kaum von derjenigen seines Vorgängers. Diese Kontinuität liegt erstens darin begründet, dass sowohl der demokratische wie auch der ökonomische Wandel bereits seit den achtziger Jahren eingeleitet wurde und dem Regimewechsel somit kein substantieller Politikwechsel folgte. Zweitens verfügte die Regierungspartei PAN des Präsidenten weder über eine Mehrheit im Senat noch im Abgeordnetenhaus, so dass Politikwechsel einer überparteilichen Einigung bedurfte. Wenngleich die Regierung Fox die Beziehungen zu den USA, etwa über den Abschluss eines Migrationsvertrages, weiter zu intensivieren suchte und auch eine kritischere Politik gegenüber dem sozialistischen Regime auf Kuba einleitete, so führte der unilaterale Trend in der US-amerikanischen Sicherheitspolitik im Zuge der internationalen Ereignisse des 11. September und des Irak-Krieges zu Spannungen zwischen beiden Ländern. Die Ereignisse des 11. September verzögerten die von mexikanischer Seite gewünschte Institutionalisierung der Beziehungen im Politikfeld Migration. Die US-Außenpolitik gegenüber dem Irak wiederum konnte die Regierung Fox als Mitglied des Sicherheitsrates nicht mittragen, da dies gegen Mexikos Präferenz für die Stärkung multilateraler Organisationen verstoßen und die Regierungspartei bei den bevorstehenden Wahlen zum Abgeordnetenhaus vermutlich erheblich an Stimmen gekostet hätte. Letztlich hat Mexiko im Unterschied zur Bush-Administration bislang kaum ein Inte-

⁶ Zur mexikanischen Außenpolitik unter Ernesto Zedillo vgl. u.a. Garza Elizondo/Chacón (2002).

resse an einer Errichtung einer gesamtamerikanischen Freihandelszone gezeigt, da dies die Preisgabe seiner ökonomisch begünstigten Stellung gegenüber den USA bedeuten würde. Insgesamt war die Außenpolitik Mexikos im Zeitraum 2000-2003 somit durch den *Status quo* gekennzeichnet. Dies kann einerseits auf die fehlende parlamentarische Mehrheit der PAN-Regierung zurückgeführt werden. Andererseits liegt diese Entwicklung in Interessendivergenzen mit den USA begründet, die aber nicht mehr wie früher auf grundlegend unterschiedliche Strukturmerkmale politischer und ökonomischer Ordnung zurückgeführt werden können.

4. Akteure im Wandel mexikanischer Außenpolitik

Ein Versuch, die Ursachen für den Wandel mexikanischer Außenpolitik herauszuarbeiten, muss unvollkommen bleiben, wenn man die zentralen Akteure und deren Motivationen im außenpolitischen Entscheidungsprozess unberücksichtigt lässt. Deswegen soll im Folgenden auf die wesentlichen Charakteristika des außenpolitischen Entscheidungsprozesses in Mexiko eingegangen werden. Hierbei lässt sich feststellen, dass sich seit der Konsolidierung des autoritär-korporatistischen Systems zwei wesentliche Veränderungen ergeben haben, die in engem Zusammenhang mit den bisher skizzierten Wandlungsprozessen stehen.

Traditionell war der außenpolitische Entscheidungsprozeß vom mexikanischen Präsidenten dominiert. In einem engen Entscheidungszirkel, der sich aus persönlichen Beratern aus dem Umfeld des Staatsoberhauptes, einigen Kabinettsmitgliedern und in unterschiedlichem Ausmaße auch aus akademischen *think tanks* rekrutierte, wurden die wegweisenden Leitlinien konzipiert. Indirekten Einfluss übten nicht selten Intellektuelle aus. Denn die Gestaltung der Außenbeziehungen wurde auf Grund der Brückenkopfstellung Mexikos zwischen Nord- und Lateinamerika auch als Kulturpolitik aufgefasst, die aufs Engste mit dem nationalen Selbstverständnis verquickt sei. In jüngster Zeit wurde insbesondere die von der akademischen und intellektuellen Elite geführte Globalisierungsdebatte über die teilweise enge Vernetzung mit staatlichen Funktionsträgern in die Administration hineingetragen (Bizberg 1998). Dagegen spielte das Militär bislang im außenpolitischen Entscheidungsprozess eine für Lateinamerika geringe Rolle und ordnete sich seit der Konsolidierung des postrevolutionären Regimes der zivilen Suprematie eindeutig unter.

Was die außenpolitisch relevanten Organisationen betrifft, so sind neben dem Außenministerium die für Finanzen, Planung und Wirtschaft zuständigen Ministerien zu nennen. Auf Grund der bis 1997 währenden Mehrheit des PRI in Senat und Abgeordnetenhaus und der engen Verschränkung von Partei und Staat nahm die Exekutive aus Regierung und Verwaltung eine extrem dominante Position bei der Konzeption und Umsetzung von Außenpolitik ein. Die stark hierarchische Struktur des PRI-Regimes ermöglicht es dem Präsidenten mit seiner Machtfülle, von der Spitze der mexikanischen Polit-Pyramide aus der Außenpolitik seiner Amtszeit einen persönlichen Stempel aufzudrücken. Gleichwohl war der präsidentielle Autoritarismus andererseits auch eingeschränkt, hatte das Staatsoberhaupt doch die Funktion, zwischen den unterschiedlichen Fraktionen innerhalb des PRI zu vermitteln und daher Extrempositionen zu vermeiden. Über ein institutionalisiertes Rotationsprinzip, das jedem Präsidenten bis heute nur eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren zugesteht, konnte die dauerhafte Dominanz einer Gruppe vermieden werden. Über die Integration möglichst vieler gesellschaftlicher Interessengruppen in einen Elitenpakt, der "Revolutionären Familie", konnten im post-revolutionären Mexiko bis Anfang der achtziger Jahre destabilisierende Grabenkämpfe innerhalb des Regimes eingeschränkt werden (Mols 1996: 234-235; Faust 2001a). Dies gelang durch die Kooptation von Akteuren, die sich entlang der beiden wichtigsten Konfliktlinien gruppierten: a) der regionalen Konfliktlinie zwischen Nord und Süd, die das Land bereits während der mexikanischen Revolution einer Zerreißprobe ausgesetzt hatte; b) der sich durch die gesellschaftliche Modernisierung ergebenden Konfliktlinie zwischen Unternehmern, Arbeitnehmerschaft und Landbevölkerung, die in drei Sektoren der Regierungspartei eingegliedert wurden. Entsprechend waren die zentralen Ziele des PRI die Erhaltung der inneren Einheit angesichts regionaler und sozialer Verteilungskonflikte, was sich außenpolitisch in einem populistischen, die nationalstaatliche Souveränität und die internationale Solidarität betonenden Nationalismus ausdrückte. Die nationalistische und auf Unabhängigkeit bedachte außenpolitische Identität Mexikos war in ihrer spezifischen Form immer auch ein Zugeständnis an linksprogressive Gruppierungen innerhalb des PRI, die im Gegenzug die (limitierten) marktwirtschaftlichen Komponenten des alten Entwicklungsmodells akzeptierten.

Die erste Veränderung des Entscheidungsprozesses innerhalb der Außenpolitik resultierte aus dem Auseinanderbrechen des bestehenden Elitenpaktes in den 1970er und 1980er Jahren und kann auf die Erschöpfungerscheinungen des staatsinterventionistischen Entwicklungsmodells zurückge-

führt werden (Faust/Franke 2002). Gegenstand der Auseinandersetzungen waren u.a. die unterschiedlichen Vorstellungen von Staatlichkeit in einem sich wandelnden internationalen Umfeld. Eine ab der Administration von De la Madrid zunehmend in die Defensive gedrängte Elitenfraktion zielte dabei auf die Abwehr des von den USA ausgehenden westlichen "Zivilisationsimperialismus", um die Erhaltung des autoritär und korporatistisch angelegten Entwicklungsmodells zu gewährleisten. Eine zweite Gruppe, welche die nationale Begrenztheit der ersten nicht mehr hinnehmen wollte, sah die einzige politische Überlebensmöglichkeit in einer Transformation des Regimes. Die Integrationsfunktion des PRI erschien ihr angesichts der zunehmenden Wirtschafts- und Legitimationskrise als überholt. Eine Veränderung der politischen Koalitionskonstellation innerhalb des Regimes wurde als notwendig erachtet, sollte aber nicht die Transformation hin zu einer Demokratie westlicher Prägung nach sich ziehen. Rationalitäts- und Effizienzkriterien sollten durch eine neoliberale Anpassung an internationale Interdependenz die Legitimationslücke des Regimes ausfüllen und dabei mittels eines *Liberalismo Autoritario* die ökonomische Liberalisierung von der politischen abkoppeln (Meyer 1995). Im Verlauf der Amtszeit von De la Madrid und dann noch deutlicher unter Carlos Salinas setzte sich diese Gruppe gegenüber den alten Eliten durch. Die ehemalige Interessengemeinschaft möglichst vieler gesellschaftlicher Akteure innerhalb der Revolutionären Familie wurde nun zu Gunsten einer Allianz der Verwaltungstechnokratie, Teilen der politischen Elite und den mexikanischen Großunternehmen bzw. dem reprivatisierten Finanzsektor ersetzt (Centeno/Maxfield 1992). Zwar hatte die Verwaltung bereits während der Praktizierung des staatsinterventionistischen Modells eine wichtige Rolle gespielt, jedoch vielfach nur als Implementierungsagent und nicht als die politischen Leitlinien bestimmende Gruppe. Besonders die Präsidenten De la Madrid, Salinas und Zedillo, die alle dem Planungsministerium entstammten, konnten trotz Parteimitgliedschaft nicht mehr auf originär politische Karrieren zurückblicken, sondern bezogen ihre Unterstützung hauptsächlich aus der staatlichen Administration (Centeno 1994; Faust 2001b: Kap. 3.2). Durch die ausgeprägte personelle Cliquenbildung innerhalb des politischen Systems Mexikos hatte der auf höchster Ebene stattfindende Personalwechsel weiterhin einen *trickle-down*-Effekt auf die hierarchisch niedriger angesiedelten Positionen, so dass eine Kolonialisierung außenpolitisch relevanter Organisationen durch die Anhänger der jeweiligen Präsidenten stattfand. Die Bedeutung von Planungs-, Finanz- und Wirtschaftsministerium sowie der mexikanischen

Außenhandelsbank stieg gegenüber dem Außenministerium an. Die Verhandlungen über den GATT-Beitritt, über das Umschuldungsabkommen von 1989 und über die Nordamerikanische Freihandelszone dominierten die Funktionsträger aus Planungs-, Wirtschafts- und Finanzministerium. Karrierediplomaten wurden vielfach durch Personen aus den genannten Organisationen ersetzt und hatten in der Regel genauso wenig Zugang zu den außenpolitisch relevanten Entscheidungszirkeln wie hohe Parteifunktionäre ohne Bezug zur staatlichen Verwaltung. Die Konzentration auf ökonomisch orientierte Problemstellungen unter dem Gesichtspunkt von Effizienzkriterien unterschied sich von der Perzeption der traditionellen Politikauffassung, die auf die Derivate der Revolution rekurrierte. Das revolutionäre Souveränitätsverständnis erschien den neuen, marktwirtschaftlich eingestellten Eliten nicht mehr als legitimationsstiftend. Eine relative Verringerung der transnationalen Beziehungen Mexikos zu den USA, wie sie die Anhänger der Diversifikationsstrategie der siebziger Jahre vertraten, wurde unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten als nicht vertretbar angesehen. Dagegen versprach die Institutionalisierung der Beziehungen zu den USA auf marktwirtschaftlicher Grundlage neben den Vorteilen des Investitionszuflusses und der Exportintensivierung eine Verringerung der Interdependenz-Verwundbarkeit durch die Einbindung der USA in ein festes Regelwerk. Während die Rhetorik der alten politischen Kaste sich bei der Legitimation politischer Herrschaft der Prinzipien der Revolution bediente, was sich außenpolitisch in der Abgrenzung gegenüber den USA ausdrückte, teilte die neue Führungsschicht vielfach die Vorstellungen Washingtons über wirtschaftliche Ordnungsprinzipien und die Gestaltung internationaler Wirtschaftsbeziehungen.

Mit der Krise Mitte der neunziger Jahre und den damit einhergehenden drastischen Popularitätsverlusten der Regierung und des mit ihr verwobenen PRI brach ein neuer Konflikt innerhalb des Regimes auf. Dieser wirkte sich allerdings nicht direkt auf die Außenpolitik aus, da die außenpolitischen Schlüsselpositionen bereits durch Vertreter der neoliberalen Technokratie besetzt waren und eine Umkehr des Entwicklungsmodells durch die erreichte internationale Verankerung des neuen Entwicklungsmodells kaum möglich war. Vielmehr konzentriert sich die Auseinandersetzung innerhalb des Regimes bis in die Gegenwart auf den Streitpunkt, inwieweit eine Modernisierung des autoritären Systems noch möglich sei, oder ob sich Staat und PRI den breiten Forderungen nach politischer Partizipation stellen und demokratische wie rechtsstaatliche Spielregeln akzeptieren müssen. Während unter Salinas das ökonomische Reformprojekt noch eindeutig Vorrang vor der

politischen Transformation hatte und die Vernachlässigung der Demokratisierung auf Grund der US-amerikanischen Stabilitätsinteressen auch in Washington toleriert wurde, setzte die Regierung Ernesto Zedillo auf einen eher pro-demokratischen Kurs. Dies hatte jedoch in Verbindung mit der ökonomischen Instabilität zur Konsequenz, dass der PRI bei den Parlamentswahlen von 1997 im Abgeordnetenhaus seine Mehrheit verlor und ein Teil der außenpolitischen Entscheidungsmacht ins Parlament verlegt wurde.

Somit kann seit 1997 eine weitere Veränderung konstatiert werden, nämlich der Einfluss demokratischer Wahlen auf den außenpolitischen Handlungsspielraum der Regierung, insofern als sowohl Präsident Zedillo wie Fox zumindest zeitweise keine Mehrheit in Abgeordnetenhaus und Senat hatten. Dieser Parlamentarisierung der Außenpolitik steht ein enormer Organisationsvorsprung der Exekutive gegenüber der Legislative entgegen, der jedoch durch die seit Salinas de Gortari währenden Spannungen zwischen Außen- und Wirtschaftsministerium gemildert wird. Zwar entspricht die seit Salinas forcierte Ökonomisierung der mexikanischen Außenpolitik unter verändertem entwicklungsstrategischen Vorzeichen auch in großen Teilen der Programmatik des marktwirtschaftlich-konservativ orientierten PAN. Das Kompetenzgerangel zwischen Außen- und Wirtschaftsministerium, das auch einer der Gründe für den 2002 erfolgten Rücktritt des Außenministers Jorge Castañeda gewesen sein dürfte, ist mithin ein weiterer Grund für die gegenwärtig zu beobachtende Stagnation in der mexikanischen Außenpolitik.

Literaturverzeichnis

- Aggarwal, Vinod (1996): *Debt Games. Strategic Interaction in International Debt Rescheduling*. Cambridge.
- Bizberg, Ilán (Hrsg.) (1998): *México ante el fin de la Guerra Fría*. México D.F.
- Boris, Dieter (1996): *Mexiko im Umbruch: Modellfall einer gescheiterten Entwicklungsstrategie*. Darmstadt.
- Centeno, Miguel (1994): *Democracy within Reason. Technocratic Revolution in Mexico*. Pennsylvania.
- Centeno, Miguel/Maxfield, Sylvia (1992): "The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite". In: *Journal of Latin American Studies* 24: 1, S. 57-85.
- Fanger, Ulrich (1992): "Mittelmacht auf Zeit. Mexiko in der Internationalen Politik". In: Briesemeister, Dietrich/Zimmermann, Klaus (Hrsg.): *Mexiko heute*. Frankfurt/Main, S. 87-111.

- Faust, Jörg (2000): "Politische Ökonomie der mexikanischen Peso-Krise. Verteilungskonkitionen im historischen Längsschnitt". In: Berriel, Alvaro/Boris, Dieter/Eicker-Wolf, Kai/Käpernick, Ralf/Limbers, Jan (Hrsg.): *Finanzkrisen im Übergang zum 21. Jahrhundert*. Marburg, S. 205-240.
- (2001a): "Aufstieg und Niedergang der mexikanischen Autokratie – eine institutionenökonomische Perspektive". In: *Lateinamerika Jahrbuch 2001*, Hamburg, S. 57-81.
- (2001b): *Diversifizierung als außenpolitische Strategie. Chile, Mexiko und das pazifische Asien*. Opladen.
- Faust, Jörg/Franke, Uwe (2002): "Attempts at Diversification – Mexico and the Pacific Asia". In: *The Pacific Review*, Bd. 15: 2, S. 299-332.
- Garza Elizondo, Humberto/Chacón, Susana (Hrsg.) (2002): *Entre la Globalización y la Dependencia. La Política Exterior de México 1994-2000*. México D.F.
- Helfrich, Linda (1991): *Mexiko: Außenpolitik zwischen Souveränität und Dependenz*. Saarbrücken.
- Kaufman-Purcell, Susan (1997): "The Changing Nature of US-Mexican Relations". In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 39/1, S. 137-152.
- Lauth, Hans-Joachim (1991): *Mexiko zwischen traditioneller Herrschaft und Modernisierung. Die Gewerkschaften im Wandel von Politik und Wirtschaft*. Münster/Hamburg.
- (1994): "Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA". In: *Lateinamerika: Analysen, Daten, Dokumente*. Heft 14, Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.
- Mabire, Bernardo (1994): "El Fantasma de la Antigua Ideología y Su Resistencia al Cambio de la Política Exterior en el Sexenio de Salinas de Gortari". In: *Foro Internacional* (Mexiko), 34: 4, S. 545-571.
- Meyer, Lorenzo (1995): *Liberalismo Autoritario – Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano*. México D.F.
- Mols, Manfred (1981): *Mexiko im 20. Jahrhundert. Politisches System, Regierungsprozeß und politische Partizipation*. Paderborn/München.
- (1993): "Mexikos veränderte Außenpolitik: Elemente der Systemöffnung". In: *KAS Auslandsinformationen*, 8. Jg. Sonderheft zu Mexiko, S. 3-10.
- Ojeda, Mario (1984): *Alcances y límites de la política exterior de México*. México D.F.
- Ortiz Mena, Antonio (2003): "Mexico's Trade Policy: Improvisation and Vision" (Manuskript). México D.F.
- Schirm, Stefan (1994): *Macht und Wandel. Die Beziehungen der USA zu Mexiko und Brasilien. Außenpolitik, Wirtschaft, Sicherheit*. Opladen.
- (1995): "Mexikos internationale Beziehungen und die NAFTA". In: Lauth, Hans-Joachim/Horn, Hans-Rudolf (Hrsg.): *Mexiko im Wandel*. Frankfurt/Main, S. 17-33.
- Schröder, Ralf (1992): *Mexiko – Entwicklung und Krise aus monetär-keynesianischer Sicht*. Marburg.
- Thucker, Strom (1999): "NAFTA Coalitions and the Political Viability of Neoliberalism in Mexico". In: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 41: 2, S. 57-90.
- Velázquez Flores, Rafael (1995): *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*. México D.F.